



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0012-2003-CC/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE
LURIGANCHO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a 16 de julio de 2004, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Conflicto de competencias o atribuciones interpuesto por la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho contra la Municipalidad Metropolitana de Lima.

ANTECEDENTES

El alcalde de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, don Mauricio Rabanal Torres, con fecha 9 de diciembre de 2003, interpone conflicto positivo de competencias contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, solicitando, al amparo de lo establecido en el inciso 1.3) del artículo 161º de la Ley N.º 27972 –Orgánica de Municipalidades–, que este Tribunal Constitucional “señale” que las municipalidades distritales tienen competencia, de forma compartida con la Municipalidad Metropolitana de Lima, en la administración de los parques zonales ubicados en el ámbito de sus territorios; y que se disponga la “anulación” de las comunicaciones notariales y demás actos administrativos emitidos por la emplazada y sus órganos descentralizados, tendientes a reclamar para sí la administración de los parques zonales. Alega que el Servicio de Parques de Lima (SERPAR LIMA), organismo descentralizado de la municipalidad emplazada, mediante carta notarial, de fecha 13 de noviembre de 2003, le ha exigido la devolución del Parque Zonal Wiracocha, amparándose en el ejercicio de una competencia exclusiva en la administración de parques zonales, contraviniéndose, de tal forma, las competencias compartidas entre las municipalidades distritales y la Municipalidad Metropolitana de Lima, conforme se deduce de lo establecido en los artículos 188º, 194º, 195º, incisos 3, 5, 6, 7 y 8, de la Constitución Política; los artículos 1º, 4º, 6º, 7º, numeral 7.3, 8º, 13º, 14º, numeral 14.2, 15º, 41º, 42º, literal c), y 44º de la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización; la Ley N.º 26664; los artículos V, VII, 73º, 79º, numeral 4.1, y 82º, numerales 14, 17 y 18, de la Ley N.º 27972 –Ley Orgánica de Municipalidades–. Al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respecto, afirma que la vigente Ley Orgánica de Municipalidades no regula las atribuciones de las municipalidades provinciales y distritales respecto de las funciones de normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión, control y promoción de las inversiones en parques zoológicos, parques zonales, jardines botánicos, bosques naturales y, en general, las áreas verdes. Asimismo, que en el Título XIII de la misma ley orgánica, en el cual se regula el régimen especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima, no se ha establecido que la administración de los parques zonales sea una función exclusiva de la Municipalidad Metropolitana de Lima. También refiere que al ser aplicables a la municipalidad emplazada los artículos 79° y 82° de la vigente Ley Orgánica de Municipalidades, la disposición contenida en el artículo 161°, numeral 1.3, de la misma Ley Orgánica constituye una función compartida; más aún porque, en aplicación del principio de subsidiariedad, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización, la administración de los parques zonales es de competencia municipal distrital.

El Procurador Público Adjunto a cargo de los asuntos judiciales de la Municipalidad Metropolitana de Lima contesta la demanda solicitando que se la declare infundada, aduciendo, entre otras cosas, que la pretensión de la municipalidad demandante tiene como fundamento la Ley N.° 26664, mediante la cual se establecieron disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público, violatorias de su competencia exclusiva en la administración de los parques zonales y del régimen especial de sus atribuciones contemplado en el artículo 198° de la Constitución Política; los artículos 33° y 40° de la Ley N.° 27783 –Ley de Bases de la Descentralización– y la Ordenanza N.° 096-96-MLM. Sostiene, por otro lado, que la MML tiene una competencia exclusiva en la administración de los parques zonales de la provincia de Lima, en virtud de lo dispuesto por el inciso 1.3) del artículo 161° de la vigente Ley Orgánica de Municipalidades.

FUNDAMENTOS

1§. Delimitación del conflicto competencial

1. El presente conflicto de competencias o atribuciones, suscitado entre la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho y la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), tiene por objeto que este Colegiado determine a cuál de dichas entidades municipales corresponde la administración de los parques zonales ubicados en la jurisdicción distrital de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho.

2§. Situación especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima en la estructura descentralizada del Estado: sus competencias especiales

2. La MML, conforme a lo previsto por el artículo 198° de la Constitución, goza de un régimen especial regulado en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Municipalidades N.º 27972. En efecto, el propio artículo 198º de la Constitución establece que la MML ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima, la cual no integra ninguna región. Por su parte, el artículo 65º de la Ley N.º 27867 –Ley Orgánica de Gobiernos Regionales– dispone que las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la MML.

En tal sentido, la MML tiene por misión, a nivel regional, la organización y conducción de la gestión pública de la provincia de Lima, de acuerdo con sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas en el marco de las políticas nacionales y sectoriales para contribuir a su desarrollo integral y sostenible. De ahí que toda mención en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, deba entenderse también referida a la MML, en lo que le resulte aplicable.

3. Pero al mismo tiempo, la referida entidad edilicia es el órgano del gobierno local de la capital de la República, motivo por el cual, conforme reseña el artículo 154º de la Ley Orgánica de Municipalidades, “ejerce jurisdicción, en las materias de su competencia, sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima, (las cuales) se rigen por las disposiciones establecidas para las municipalidades distritales en general, en concordancia con las competencias y funciones metropolitanas especiales, con las limitaciones comprendidas en la presente ley y las que se establezcan mediante ordenanza metropolitana”.

4. Este binomio funcional (regional y local) asignado a la MML se encuentra reconocido en el artículo 152º de la Ley Orgánica de Municipalidades, en cuanto establece que “la capital de la República es sede de la MML, la que ejerce jurisdicción exclusiva sobre la provincia de Lima en materias municipales y regionales” (subrayado agregado). Asimismo, el artículo 65º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales estipula que la MML “posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal. En casos de discrepancias generadas por el fenómeno de conurbación provincial, la decisión final corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima” (subrayado agregado).

5. Esta *sui generis* condición funcional de la MML en la estructura orgánica descentralizada del Estado es, a su vez, reafirmada al atribuírsele un cúmulo de competencias, denominadas “especiales”, en materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda, promoción de desarrollo económico y social, abastecimiento de bienes y servicios básicos, industria, comercio y turismo, población y salud, saneamiento ambiental, transportes y comunicaciones, y seguridad ciudadana.

En opinión de este Colegiado, la naturaleza y condición particularmente específicas en la asignación de tales competencias especiales, taxativamente enumeradas en el artículo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

161° de la Ley Orgánica de Municipalidades, las hacen privativas de la MML, sin perjuicio de que esta, en ejercicio de su autonomía institucional, resuelva ejercerlas en coordinación con otros órganos del Estado.

3§. Aplicación de criterios hermenéuticos para la determinación de la titularidad competencial en la administración de los parques zonales

6. Concretamente, en materia de planificación y desarrollo urbano, el inciso 1.3) del artículo 161° de la Ley Orgánica de Municipalidades establece como competencia y función especial de la MML “constituir, organizar y administrar el sistema metropolitano de parques, integrado por parques zonales existentes, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales y áreas verdes ubicadas en el Cercado de Lima, en forma directa o a través de sus organismos descentralizados o de terceros mediante concesión” (subrayado agregado).
7. La demandante sostiene que dicho precepto legal debe ser interpretado conforme a los principios de Estado descentralizado y subsidiariedad, de manera tal que se entienda que existe una competencia compartida entre la MML y los municipios distritales, correspondiendo a la primera la regulación, planificación y supervisión del Sistema Metropolitano de Parques, mientras que a los segundos la administración de los parques zonales en sí mismos, en tanto función operativa y ejecutiva.
8. Sin embargo, a juicio de este Colegiado, existen criterios de interpretación que, aplicados a la disposición *in comento* (fund. 6, *supra*), permiten sostener que la competencia especial asignada a la MML en la constitución, organización y administración del Sistema Metropolitano de Parques supone, necesariamente, la administración de los parques zonales de la provincia de Lima; a saber:

Interpretación literal

- a) En primer término, de una interpretación literal del precepto, esto es, una identificación del contenido normativo a partir de lo que el propio enunciado lingüístico transmite, se deduce que la competencia en materia de constitución, organización y administración del Sistema Metropolitano de Parques y, consecuentemente, de los parques que lo integran, entre los que se encuentran los parques zonales, corresponde a la MML, y no a los municipios distritales.

Interpretación teleológica

- b) Los parques zonales pueden ser definidos como áreas importantes de recreación pública cuya función y equipamiento están destinados a servir a la población con servicios de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recreación activa y pasiva. Al igual que los parques zoológicos, los beneficios que otorga un parque zonal no se agotan en la comunidad vecinal de un distrito, sino que su radio de destinatarios y potenciales usuarios es *per se* indeterminado. En tal sentido, los servicios recreacionales que provee son bastante más ambiciosos que los de los denominados parques locales. Y por ello, aplicando una interpretación teleológica del inciso 1.3) del artículo 161° de la Ley Orgánica de Municipalidades, mal podría considerarse que su administración debe permanecer bajo el control de un nivel distrital, siendo lo razonable atribuirle al nivel provincial.

Interpretación histórica

- c) Para determinar si, de acuerdo con una interpretación histórica del precepto, el legislador ha pretendido asignar una competencia exclusiva a la MML en la administración de los parques zonales de la provincia de Lima, es necesario introducir algunas consideraciones sobre cuál ha sido el régimen de gestión al que históricamente se han encontrado sometidos los parques zonales en la capital de la República.

El Servicio de Parques fue creado mediante Decreto Ley N.° 17528, del 30 de junio de 1971, como una dependencia del Ministerio de Vivienda. El artículo 18° de dicha norma establecía: “El Servicio de Parques es la institución pública encargada del planeamiento, estudio, construcción, equipamiento, mantenimiento y administración de los parques metropolitanos, zonales, zoológicos y botánicos, para fines culturales y recreacionales”. SERPAR, manteniendo las mismas competencias referidas, fue transferido a la MML, mediante Resolución Ministerial N.° 237-83-41100, del 4 de noviembre de 1983, siendo a la fecha un organismo público descentralizado dependiente de dicha entidad edilicia.

Las atribuciones que SERPAR LIMA ha mantenido por aproximadamente 30 años, solo fueron interrumpidas parcialmente, con la entrada en vigencia de la Ley N.° 26664, cuyo artículo 2° estableció que los parques que se encontraban bajo administración de las municipalidades provinciales y/o sus organismos descentralizados se transfiriesen a las municipalidades distritales en cuya circunscripción territorial estaban ubicados. La MML consideró que dicha ley irrumpió en el marco de competencias de orden estrictamente local, motivo por el cual expidió la Ordenanza Metropolitana N.° 096, cuyo artículo 1° dispuso que los parques zonales ubicados en la capital de la República formaban parte del Sistema de Áreas Recreativas y de Reserva Ambiental de Lima Metropolitana administrado por la MML. Este conflicto normativo significó un impacto negativo en la adecuada administración de los parques zonales, pues mientras que, sobre algunos de ellos más de una entidad local consideraba ostentar competencias, sobre otros existía un ausentismo total en la asunción de funciones gestoras.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional estima que, mediante el inciso 1.3) del artículo 63° de la Ley Orgánica de Municipalidades, el legislador orgánico ha pretendido dilucidar la problemática descrita asignando a la MML la competencia especial en la administración de los parques zonales de la provincia de Lima, lo que debe entenderse como una derogación tácita de la Ley N.º 26664.

4§. Consideración de principios que inspiran al proceso de descentralización para la determinación de la titularidad competencial en la administración de los parques zonales

9. Sin embargo, las interpretaciones literal, teleológica e histórica resultan insuficientes para concluir que la titularidad exclusiva en la administración de los parques zonales (pertenecientes, para efectos del presente caso, a la jurisdicción de la Municipalidad distrital de San Juan de Lurigancho) corresponde a SERPAR LIMA, y no a los municipios distritales. Y es que, tratándose de una materia discutida entre órganos que diagraman la estructura jerárquica y funcional del Estado, resulta necesario acudir también a los principios que informan el proceso de descentralización, conforme a lo que a continuación se expone.

Aplicación ponderada del principio de subsidiariedad y de los principios de selectividad y eficacia

- a) La demandante, tal como se ha mencionado, amparándose en el principio de subsidiariedad, alega que la competencia debe corresponder a los municipios distritales, puesto que ellos tienen canales que implican mayor cercanía con la población y, en tal medida, mayor conocimiento de sus necesidades y requerimientos.

El Tribunal opina que solo podría arribarse a tal conclusión si se optara por una aplicación formal y asistemática del principio en mención, lo cual resultaría inapropiado. El principio de subsidiariedad, como todo “principio de descentralización”, debe ser interpretado en conjunto con todos aquellos principios, expresos o implícitos, que conforman las líneas directrices del proceso de división política y administrativa del poder, siempre y cuando, claro está, resulten pertinentes en su aplicación al caso concreto.

El Tribunal Constitucional ha sostenido, en la STC 0008-2003-AI/TC, que el principio de subsidiariedad, en sentido vertical, está referido a la “relación existente entre un ordenamiento mayor –que puede ser una organización nacional o central– y un ordenamiento menor –que pueden ser las organizaciones locales o regionales–, según la cual el primero de ellos solo puede intervenir en los ámbitos que no son de competencia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del ordenamiento menor. Dicha orientación guarda estrecha relación con los servicios públicos y el desarrollo económico-social”.

Este principio tiene como contrapartida el principio de selectividad y eficacia, previsto en el párrafo b., inciso 14.2), del artículo 14° de la Ley N.° 27783 –Ley de Bases de la Descentralización–. Conforme a dicho principio, para determinar al órgano encargado de asumir una competencia concreta, es necesario realizar una proyección de capacidad de gestión efectiva, determinada en base a criterios técnicos y objetivos. Este Colegiado considera que tal eficacia en el ejercicio de una competencia implica, necesariamente, una evaluación de los alcances de los beneficios que se generen como consecuencia de la gestión, de manera tal que ante distintos órganos que puedan ejercer una función con un mismo grado de efectividad a nivel cualitativo, será necesario otorgar la competencia a aquel que pueda irradiar tal eficacia a un mayor número de ciudadanos (análisis de orden cuantitativo).

Dicho criterio, aplicado al caso, permite concluir también que la competencia en la organización y administración de los parques zonales debe corresponder a SERPAR LIMA, como organismo descentralizado de la MML. En efecto, la realidad demuestra que, mientras algunos distritos cuentan con los recursos para una adecuada administración de los parques zonales de su jurisdicción, la reducida capacidad presupuestal de otros les impide la autogeneración de los recursos suficientes para una adecuada administración de los parques zonales pertenecientes a su ámbito. Dicha asimetría difícilmente podría ser corregida si se otorga a los municipios distritales la competencia en su administración, mientras que, por el contrario, podría ser convenientemente afrontada por un órgano que agrupe en un solo sistema a todos los parques zonales de la provincia de Lima, de modo tal que un porcentaje de los recursos generados por el adecuado aprovechamiento de determinados parques zonales u otros ingresos provenientes, por ejemplo, de los aportes que la legislación prevé por concepto de habilitaciones urbanas a favor de SERPAR LIMA, puedan ser asignados al reacondicionamiento y mantenimiento de los parques zonales menos favorecidos. Dicha asignación de recursos, por cierto, implica concebir la competencia administrativa no solo en una fase organizativa, sino también gestora y ejecutiva.

Principio de solidaridad y colaboración

- b) Por lo demás, desde tal perspectiva, la titularidad de la competencia ejercida por la MML implicaría la consolidación de un principio que, aunque implícito en nuestro ordenamiento, tiene importancia mayúscula en el proceso de descentralización. Se trata del principio de solidaridad y colaboración mencionado en la STC 0012-2003-AI/TC (funds. 11 y ss.), cuyo contenido apunta al desarrollo equilibrado de las diversas partes del territorio del país, particularmente a nivel económico, como manifestación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ponderada de dos elementos que caracterizan a nuestra República: Estado unitario y gobierno descentralizado (artículo 43° de la Constitución).

10. Por tanto, el Tribunal Constitucional considera que, en el caso de la competencia sobre la administración de los parques zonales de la provincia de Lima, el principio de subsidiariedad queda satisfecho al asignarse la competencia a un nivel local (la MML), y no regional, ni menos aún nacional, pero sin que ello signifique otorgar la atribución a un subnivel distrital, pues tal interpretación, al sacrificar en grado innecesario otros principios pertenecientes al bloque constitucional en materia de descentralización (selectividad, eficacia, solidaridad y colaboración), devendría en inconstitucional por desproporcionada.
11. Finalmente, conviene precisar que, sin perjuicio de lo expuesto, la competencia de la MML en la administración de los parques zonales de la provincia de Lima no podría alcanzar a aquellos que, más allá de su denominación, tengan la condición de bien de dominio privado y no público, ni a aquellos cuya administración, vía convenio, concesión u otro acuerdo de similar naturaleza, haya sido delegada, con arreglo a ley, a otro órgano público o terceros, en general.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que la Constitución Política le confiere,

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de conflicto de competencias de autos.
2. Consecuentemente, declara que es competencia exclusiva de la Municipalidad Metropolitana de Lima la constitución, organización y administración de los parques zonales ubicados en el distrito de San Juan de Lurigancho.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
REVOREDO MARSANO
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
 SECRETARIO RELATOR (e)